

# INSTYTUCJE WYKONUJĄCE FUNKCJĘ CENTRALNEGO ZAMAWIAJĄCEGO W PRAWIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

---

DOI: 10.26399/iusnovum.v12.1.2018.05/a.czerniak

ANDRZEJ CZERNIAK \*

## 1. UWAGI OGÓLNE

Na wstępie, dla uporządkowania omawianej tematyki należy wskazać, że centralny zamawiający jest w polskim systemie zamówień publicznych rozumiany niezwykle szeroko. Można bowiem wyróżnić centralnego zamawiającego w ścisłym znaczeniu, który został zdefiniowany w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (ustawa Pzp)<sup>1</sup>, ale wyodrębnia się również tzw. centralnych zamawiających resortowych, którzy mogą działać w poszczególnych działach administracji rządowej. Centralny zamawiający może jednak reprezentować zamawiających także w samorządzie terytorialnym. Dodatkowo, korzystanie z tej instytucji prawnej jest uregulowane, zarówno w wymiarze wyłącznie krajowym, jak i transgranicznym. Niniejszy artykuł prezentuje wszystkie dostępne w polskim systemie prawa zamówień publicznych aspekty udzielania zamówień przy użyciu centralnego zamawiającego.

Wspomniana instytucja prawna pozwala zamawiającym agregować zamówienia. Jest to jeden z podstawowych skutków, osiąganych poprzez użycie centralnego zamawiającego w celu przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Warto tym kontekście wyjaśnić, że w odniesieniu do prawa zamówień publicznych pojęcie „agregowania” nie zostało dotychczas w sposób jednoznaczny sprecyzowane. Brak jest jakiegokolwiek definicji w języku prawnym, natomiast w piśmiennictwie prawniczym omawianego sformułowania używa się najczęściej w odniesieniu do ustalania wartości zamówienia przed wszczęciem danego postę-

---

\* radca prawny, partner w kancelarii prawnej w Warszawie; a.czerniak@interia.pl

<sup>1</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1579 t.j. ze zm.

powania<sup>2</sup>. W mojej ocenie, nie ma jednak przeciwwskazań, żeby wspomniane pojęcie odnosić również do instytucji prawnych, które służą zamawiającym do łącznego udzielania zamówień w ramach jednego postępowania. Chodzi w tym przypadku zarówno o instrumenty prawne, pozwalające jednemu zamawiającemu zsumować poszczególne zamówienia w ramach postępowania (np. przy wykorzystaniu umowy ramowej), jak również umożliwiające łączne udzielenie zamówienia wielu instytucjom w danym postępowaniu. W tym drugim przypadku, agregowanie może nastąpić w szczególności, poprzez udział w tym procesie wielu podmiotów bezpośrednio lub właśnie poprzez wykorzystanie centralnego zamawiającego.

Centralnego zamawiającego wprowadzono do obecnie obowiązującej ustawy Pzp nowelą z dnia 7 kwietnia 2006 r.<sup>3</sup>. Pierwotnie nie zdefiniowano w języku prawnym samego pojęcia „centralny zamawiający”<sup>4</sup>. Wskazano natomiast, że zgodnie z art. 15a ust. 1 ustawy Pzp podmiot ten może przygotowywać i przeprowadzać postępowania o udzielenie zamówienia, udzielać zamówień lub zawierać umowy ramowe na potrzeby zamawiających z administracji. Jak wynika uzasadnienia do projektu ww. ustawy zmieniającej ustawę Pzp, przepisy dotyczące centralnego zamawiającego uregulowano, oprócz konieczności dostosowania prawa polskiego do zgodności z prawem UE, również w celu zwiększenia konkurencji oraz usprawnienia procesu dokonywania zakupów<sup>5</sup>. Wprowadzenie tego instrumentu prawnego do polskiego ustawodawstwa związane było zatem przede wszystkim z koniecznością implementowania postanowień Dyrektywy 2004/18/WE<sup>6</sup>. Celem było jednak także umożliwienie zamawiającym dokonywania zakupów z wykorzystaniem tzw. „efektu skali”<sup>7</sup> oraz udzielania zamówień o określonym poziomie standaryzacji.

W literaturze wymienia się korzyści, jakie mogą wynikać ze stosowania scentralizowanych działań zakupowych, a więc zamówień udzielanych w szczególności przez centralnego zamawiającego. W tym kontekście wskazuje się m.in. na możliwość uzyskania lepszej ceny, zwiększenie wolumenu zamówienia, obniżenie kosztów postępowania przetargowego, uzyskanie lepszego produktu, obniżenie

---

<sup>2</sup> por. M. Stachowiak, [w:] M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Komentarz do ustawy Prawo zamówień publicznych*, Warszawa 2014, wyd. 6, s. 261., por. też rozważania A. Sołtyśńskiej dotyczące agregowania wartości zamówień, [w:] M. Lemke (red.), *Wprowadzenie w Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Sektor użyteczności publicznej*, wyd. Urząd Zamówień Publicznych, 2000 r., s. 42–43.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2006 r., Nr 79, poz. 551.

<sup>4</sup> Pojęcie to próbowano natomiast definiować w szczególności w orzecznictwie, por. Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie, V Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 19 marca 2013 r., V Ca 3341/12, Legalis nr 1327506.

<sup>5</sup> Por. Uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2006 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruk/127>.

<sup>6</sup> Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, Dziennik Urzędowy L 134, 30/04/2004.

<sup>7</sup> Efekt skali w kontekście prawa zamówień publicznych oznacza w szczególności korzyści, związane ze spadkiem kosztów prowadzenia postępowania z uwagi na zsumowanie wartości zamówień w ramach jednego postępowania oraz korzyści związane z możliwością uzyskania niższych cen z uwagi na znaczny zakres zamówienia.

ryzyka prawnego<sup>8</sup>. Zamiar osiągnięcia tych profitów powoduje, że prowadzenie postępowania przez centralnego zamawiającego skutkuje zwiększeniem wartości zamówienia, przez co dochodzi do agregacji.

Na marginesie można jedynie wskazać, że już na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, istniała możliwość przeprowadzenia postępowania z wykorzystaniem podmiotu porównywalnego z omawianą instytucją<sup>9</sup>.

Nowelizacją ustawy Pzp z dnia 22 czerwca 2016 r.<sup>10</sup> dokonano gruntownej zmiany przepisów dotyczących centralnego zamawiającego, co wynikało z konieczności transponowania do krajowego porządku prawnego postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych (tzw. nowa dyrektywa klasyczna)<sup>11</sup>. Wspomniany unijny akt prawny dokonał szerokiej modyfikacji w zakresie możliwości korzystania przez zamawiających z wielu instrumentów prawnych (w tym również centralnego zamawiającego), służących sumowaniu zamówień w ramach jednego postępowania. Zasadniczo natomiast, zmianie nie uległ cel ich stosowania. Nadal bowiem zasadniczą przyczyną udzielania zamówień zagregowanych są korzyści ekonomiczne. Interesującym jest z kolei fakt, że w ramach nowej dyrektywy klasycznej, jednym z głównych zadań wyznaczonych do osiągnięcia przez systemy prawa zamówień publicznych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej stało się umożliwienie rozszerzenia dostępu do rynku zamówień dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców (MŚP)<sup>12</sup>. Jak wynika bowiem z wielu badań, przeprowadzonych na przestrzeni ostatnich lat, udział MŚP w rynku zamówień ulega zmniejszeniu wraz ze wzrostem wartości zamówienia, który jest prokurowany poprzez jego agregowanie<sup>13</sup>. Zatem szersze wykorzystanie centralnego zamawiającego do

---

<sup>8</sup> Por. J. Pawelec, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, art. 37, Legalis, nadto: OECD (2011), *Centralised Purchasing Systems in the European Union*, SIGMA Papers, No. 47, OECD Publishing.

<sup>9</sup> Por. art. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664, z późn. zm.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 1020.

<sup>11</sup> Dz.U. L 94 z 28.3.2014.

<sup>12</sup> Por. motyw 2 do Preambuły nowej dyrektywy klasycznej. Tytułem wyjaśnienia należy dodatkowo wskazać, że na kategorię przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (MŚP) składają się przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 250 osób, i których obroty roczne nie przekraczają 50 mln EUR, i/lub których roczna suma bilansowa nie przekracza 43 mln EUR, w tym małe przedsiębiorstwo jest zdefiniowane jako przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 50 osób, i którego obroty roczne i/lub roczna suma bilansowa nie przekracza 10 mln EUR, natomiast przedsiębiorstwo mikro jest zdefiniowane jako przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 10 osób, i którego obroty roczne i/lub roczna suma bilansowa nie przekracza 2 mln EUR, Por. art. 2 Zaleceń Komisji z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich, L 124 PL Dz.U. UE. z 20.5.2003.

<sup>13</sup> Por. *SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*, study opracowanie przygotowane dla Komisji Europejskiej przez PwC, ICF GHK and Ecorys, s. 49; [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand_en.pdf).

udzielenia zamówienia, może niewątpliwie mieć wpływ na zmniejszenie dostępności do danego zamówienia dla powyższej grupy wykonawców.

Już w toku prac nad nową dyrektywą klasyczną Komisja Europejska podkreśliła że „agregacja i centralizacja zakupów powinny jednak być dokładnie monitorowane w celu uniknięcia nadmiernej koncentracji siły nabywczej i zmony oraz w celu zachowania przejrzystości i konkurencji, jak również możliwości dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do rynku”<sup>14</sup>. Teza ta obrazuje w moim przekonaniu, że problem ten jest dość istotny i nie powinien być bagatelizowany przez właściwe organy administracji publicznej.

## 2. CENTRALNY ZAMAWIAJĄCY – DEFINICJA I ZADANIA USTAWOWE

W art. 2 ust. 1 pkt 16 nowej dyrektywy klasycznej zdefiniowano pojęcie centralnej jednostki zakupującej, która w polskim systemie prawa zamówień publicznych jest odpowiednikiem centralnego zamawiającego. Działanie to stanowiło z kolei asumpt do wprowadzenia pojęcia centralnego zamawiającego w ustawie Pzp.

Omawiana instytucja jest obecnie uregulowana w szczególności w art. 15a–15d ustawy Pzp, natomiast jej definicja znajduje się w art. 15b ustawy Pzp. W stosunku do stanu prawnego sprzed nowelizacji zmieniono zarówno konstrukcję normatywną poszczególnych przepisów, jak również dodano zupełnie nowe regulacje. Znacznie rozszerzono przy tym możliwość udzielania zamówień publicznych w tym zakresie. Jako przykład zupełnie nowych postanowień można wskazać art. 15d ustawy Pzp, na mocy którego zamawiający może korzystać z usług centralnego zamawiającego posiadającego siedzibę w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej.

Jeżeli chodzi natomiast o wspomniane zmiany w zakresie konstrukcji normatywnej przepisów, to w art. 15a uchylono ust. 1–3. Odnośnie do tej modyfikacji, dotyczącej centralnego zamawiającego podkreśla się, że „zniesiono przy tym zasadnicze przyporządkowanie jego roli do realizacji zamówień na potrzeby zamawiających z administracji rządowej, o ile dotyczyły działalności więcej niż jednego zamawiającego. Wobec wprowadzenia definicji pomocniczych działań zakupowych (o czym poniżej), wraz z nowymi regulacjami uchylono także ust. 2 i 3 art. 15a ustawy Pzp, w tym katalog czynności centralnego zamawiającego oraz możliwość realizacji centralnych zakupów dla pozostałych, bliżej nie określonych zamawiających”<sup>15</sup>.

W art. 15a pozostawiono natomiast bez zmian ust. 4–6, a zatem artykuł ten stał się obecnie głównie delegacją ustawową dla Prezesa Rady Ministrów, który może wskazać centralnego zamawiającego spośród organów administracji rządowej lub jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych. Aktualne pozostały również uprawnienia Prezesa Rady Ministrów do pole-

---

<sup>14</sup> Wniosek Komisji Europejskiej KOM(2011), 896 wersja ostateczna 2011/0438 (COD) DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie zamówień publicznych, s. 20, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0896\\_/com\\_com\(2011\)0896\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0896_/com_com(2011)0896_pl.pdf).

<sup>15</sup> M. Kuźma, *Zamówienia publiczne po implementacji dyrektyw 2016*, Lex.

cania zamawiającym z administracji rządowej nabywania określonych rodzajów zamówień od centralnego zamawiającego lub od wykonawców wybranych przez centralnego zamawiającego oraz udzielania zamówień na podstawie umowy ramowej zawartej przez centralnego zamawiającego, a także prawo do określania zakresu informacji przekazywanych centralnemu zamawiającemu przez tych zamawiających, niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, oraz ustalania sposobu współdziałania z centralnym zamawiającym. Zmianie nie uległo również unormowanie, zgodnie z którym przepisy dotyczące zamawiającego stosuje się odpowiednio do centralnego zamawiającego. Należy mieć na względzie, że w tym wypadku „odpowiednie stosowanie przepisów oznacza bądź stosowanie ich wprost, bądź z modyfikacjami”<sup>16</sup>.

Udzielanie zamówień z wykorzystaniem centralnego zamawiającego nie ogranicza zasady decentralizacji, która wynika z art. 18 ust. 1 ustawy Pzp. Podzielałam pogląd, który został wyrażony w odniesieniu do poprzednio obowiązującego stanu prawnego, ponieważ zachowuje on nadal aktualność. Zgodnie z nim nie może być mowy o sprzeczności pomiędzy centralnym zamawiającym a zasadą decentralizacji, istniejąca, choć nie wyartykułowaną wprost w ustawie Pzp. Jak słusznie bowiem zauważono „w tym wypadku nie chodzi o swego rodzaju ubezwłasnowolnienie jednostki prowadzącej postępowanie. Instytucja centralnego zamawiającego wskazuje na sposób zorganizowania zakupów przez administrację publiczną, która może wybrać model, według którego każda jednostka organizacyjna sama dokonuje zakupów albo wskazać jedną, która w imieniu innych jednostek przeprowadza postępowanie”<sup>17</sup>.

Jak już wspomniałem, po nowelizacji zdefiniowano centralnego zamawiającego i określono, że jest to zamawiający, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–4 ustawy Pzp. Ustawodawca wyznaczył zatem jednoznacznie, jakie podmioty mogą mieć status centralnego zamawiającego. Warto zauważyć, że w omawianym katalogu nie mogą znajdować się podmioty inne niż te, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–4 ustawy Pzp. Innymi słowy, nie wszystkie instytucje, których zakupy są uznawane za zamówienie publiczne na gruncie ustawy Pzp, mogą być centralnym zamawiającym w rozumieniu tego aktu prawnego. W przypadku bowiem zamawiającego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, nie ma podstaw do przyjęcia, że dane zamówienie publiczne może być realizowane przez centralnego zamawiającego, a jednocześnie dane zamówienie będzie podlegało postanowieniom ustawy Pzp.

Centralny zamawiający może obecnie prowadzić działalność w zakresie: nabywania dostaw lub usług z przeznaczeniem dla zamawiających oraz udzielania zamówień lub zawierania umów ramowych, których przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi z przeznaczeniem dla zamawiających. Dopuszczalne jest również wykonywanie pomocniczych działań zakupowych. Jednocześnie ustanowiono regulację, zgodnie z którą zamawiający, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–4

---

<sup>16</sup> Tak: WSA w Kielcach w wyroku z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt. II SA/Ke 119/13, Lex nr 1299528.

<sup>17</sup> P. Szustakiewicz, *Zasady prawa zamówień publicznych*, Warszawa 2007, s. 190–191, por. również Uzasadnienie do projektu ustawy Prawa zamówień publicznych z dnia 7 listopada 2003 r., Druk sejmowy nr 2218, s. 16.

ustawy Pzp, mogą nabywać dostawy lub usługi od centralnego zamawiającego. Mają również prawo nabywać dostawy, usługi lub roboty budowlane za pomocą dynamicznych systemów zakupów obsługiwanych przez centralnego zamawiającego lub na podstawie umowy ramowej zawartej przez centralnego zamawiającego.

Nowością jest rozwiązanie, zgodnie z którym postępowanie o udzielenie zamówienia przeprowadzane przez centralnego zamawiającego odbywa się wyłącznie przy użyciu środków komunikacji elektronicznej<sup>18</sup>. Ma to związek z postępującą elektronicznością zamówień publicznych, która w polskim systemie prawnym wynika z przyjęcia zasady obowiązującej w ramach nowej dyrektywy klasycznej, na mocy której wszystkie postępowania o udzielenie zamówienia przeprowadzane przez centralną jednostkę zakupującą powinny odbywać się z wykorzystaniem elektronicznych środków komunikacji. Z dniem 4 lipca 2017 r. weszło w życie Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie użycia środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz udostępniania i przechowywania dokumentów elektronicznych<sup>19</sup>. Interesującym jest, że Rozporządzenie to stosuje się obecnie w całości wyłącznie do centralnych zamawiających w rozumieniu art. 15b ustawy Pzp, natomiast w odniesieniu do pozostałych zamawiających wspomniany akt prawny wejdzie w życie w całości dopiero z dniem 17 października 2018 r. Ustawodawca krajowy uwzględnił zatem w ramach nowelizacji ustawy Pzp z 22 czerwca 2016 r. wymogi narzucone przez nową dyrektywę klasyczną. Otwartym pozostaje pytanie, czy obligatoryjne, elektroniczne formy komunikowania się w ramach postępowań z wykorzystaniem centralnego zamawiającego nie będą utrudniać dostępu do tych zamówień MŚP. Argumentem przeciwko takiej możliwości jest fakt, że narzędzia wykorzystywane do celów komunikacji elektronicznej oraz ich właściwości techniczne, powinny być niedyskryminujące dla wykonawców, nie mogą więc prowadzić do ograniczenia zasady uczciwej konkurencji. Ponadto, zgodzić należy się z tezą, że ze względu na ograniczoną możliwość manipulowania materiałami elektronicznymi, w sposób istotny redukuje się w przypadku omawianych postępowań zagrożenia korupcyjne<sup>20</sup>. Z drugiej jednak strony, wymóg posiadania przez wykonawców podpisu elektronicznego, czy też konieczność zapoznania się z dodatkowymi procedurami, obowiązującymi u zamawiających, a dotyczącymi elektronicznych form komunikowania, mogą zniechęcać do udziału w zamówieniu znaczną część MŚP. Wykonawcy ci wielokrotnie nie posiadają wyspecjalizowanego personelu, umożliwiającego spełnienie wymogów postawionych w postępowaniu. Taka sytuacja może mieć miejsce zwłaszcza w okresie przejściowym, a zatem do 17 października 2018 r. Do upływu wskazanego terminu alternatywą dla MŚP, będą bowiem zamówienia udzielane przez zamawiających, którzy umożliwiają składanie ofert w formie pisemnej.

---

<sup>18</sup> Por. I. Ziarniak, *Elektronizacja zamówień publicznych*, Przetargi Publiczne, Nr 10, 2017, s. 13–15; nadto: A. Tyniec, I. Wyżgowska, *Centralny Zamawiający i oferta elektroniczna*, Przetargi Publiczne, Nr 10, 2017, s. 16–19.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1320.

<sup>20</sup> Por. rozważania H. Niedzieli, wyrażone w odniesieniu do dynamicznego systemu zakupów, który jest w pełni elektronicznym sposobem udzielenia zamówienia, *Nowe podejście do zamówień publicznych*, Warszawa 2011, wyd. I, s. 343.

Obecnie istnieje znacznie szersza, niż przed wspomnianą nowelizacją z 22 czerwca 2016 r., możliwość wykorzystania centralnych zamawiających. Mogą oni bowiem w ramach obowiązującego stanu prawnego realizować również pomocnicze działania zakupowe, w tym w szczególności mają prawo doradzać w zakresie, związanym z prowadzeniem lub planowaniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Są to uprawnienia, które nie były przewidziane przez ustawę Pzp w brzmieniu sprzed wspomnianej nowelizacji. Aktualnie poszczególni zamawiający mogą więc korzystać ze specjalistycznej wiedzy centralnego zamawiającego, bez konieczności nabywania dóbr za jego pośrednictwem.

Z przepisów art. 15b ust. 3–5 ustawy Pzp wynika, że centralny zamawiający działa w imieniu własnym, a prowadzi postępowanie dla innych zamawiających. Poszczególni zamawiający „objęci systemem centralnych zakupów ponoszą odpowiedzialność za wypełnienie obowiązków wynikających z przepisów ustawy Pzp w zakresie części postępowania, które przeprowadzają samodzielnie”<sup>21</sup>.

### 3. CENTRUM OBSŁUGI ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Obecnie rolę centralnego zamawiającego w ścisłym tego słowa znaczeniu pełni Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR), które jest instytucją gospodarki budżetowej, powołaną przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w celu zapewnienia realizacji zadań publicznych wspomnianej Kancelarii. Funkcję organu założycielskiego dla COAR pełni Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Poprzednikiem Centrum Obsługi Administracji Rządowej, które powstało z dniem 1 stycznia 2017 r., było Centrum Usług Wspólnych utworzone z kolei na mocy Zarządzenia nr 16 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2010 r. w sprawie utworzenia instytucji gospodarki budżetowej Centrum Usług Wspólnych przez przekształcenie gospodarstwa pomocniczego oraz nadania statutu.

COAR dokonuje analizy przesyłanych przez jednostki administracji rządowej zapotrzebowań na konkretne zamówienia, zwłaszcza pod względem możliwości dokonania oszczędności wynikających z efektu skali. Jest to zatem dobry praktyczny przykład na fakt, że jednym z podstawowych celów agregowania zamówień jest możliwość uzyskania korzyści ekonomicznych po stronie zamawiających. W razie jednak uznania przez COAR, że oszczędności wynikające z procesu agregacji nie są wystarczające, może dojść do rezygnacji z prowadzenia postępowania z udziałem tego podmiotu<sup>22</sup>.

Interesującym jest, że wszelkie prawa wynikające z umów, zawieranych po przeprowadzeniu postępowania przez wspomnianego centralnego zamawiającego,

---

<sup>21</sup> Por. M. Jaworska, [w:] M. Jaworska, D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak, *Prawo zamówień publicznych*, Warszawa 2017, Legalis.

<sup>22</sup> Por. § 16 ust. 1 Zarządzenia nr 100 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego dla jednostek administracji rządowej oraz wskazania jednostek administracji rządowej zobowiązanych do nabywania zamówień od centralnego zamawiającego, M.P. 2017, poz. 832, t. 1.

wykonywać poszczególne jednostki. Konsekwencją takiego założenia jest oczywiście ponoszenie przez zamawiających odpowiedzialności za niewykonanie umowy, zawartej w ich imieniu i na ich rzecz przez COAR. Jest to prawidłowe rozwiązanie, albowiem trudno byłoby uznać za zasadną sytuację, w której w razie istnienia nieprawidłowości w zakresie wykonanej na rzecz danej jednostki umowy, roszczenia gwarancyjne dana jednostka kieruje do COAR, a dopiero centralny zamawiający występuje do wykonawcy umowy.

Konkludując, Centrum Obsługi Administracji Rządowej wydaje się być niezbędną instytucją zarówno w świetle postanowień ustawy Pzp, jak i realizacji zapotrzebowania w zakresie zamówień publicznych najważniejszych organów administracji publicznej w Polsce. Nie można bowiem zapominać, że oprócz ww. funkcji zajmuje się ono administrowaniem i zarządzaniem oraz obsługą siedziby Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także obsługą techniczną Rządu i organów rządowych: Rady Ministrów, Komitetu Stałego Rady Ministrów oraz Ministrów. Warto jednak zwrócić uwagę, że zbyt szeroka centralizacja zakupów może spowodować efekt nadmiernego wyparcia z rynku MŚP, w tym zwłaszcza lokalnych przedsiębiorców, co miało miejsce przejściowo np. przy udzielaniu zamówień publicznych za pośrednictwem CONSIP we Włoszech<sup>23</sup>. Na marginesie można bowiem wspomnieć, że COAR ma swoje odpowiedniki w innych państwach członkowskich UE. Jako przykład należy wskazać działalność takich podmiotów jak francuski UGAP (*Union des Groupements d'Achats Publics*) czy włoski CONSIP (*Concessionaria Servizi Informativi Pubblici*)<sup>24</sup>.

Obecnie prowadzone są przez COAR pierwsze postępowania, które pozwalają zagregować zamówienia i jednocześnie wykorzystują wyłącznie elektroniczną formę porozumiewania się z wykonawcami<sup>25</sup>. Trudno zatem dokonywać już na obecnym etapie jednoznacznych ocen działania tej instytucji w wymiarze praktycznym, zwłaszcza w kontekście obowiązkowej elektronicznej zamawiania zamówień publicznych.

#### 4. CENTRALNY ZAMAWIAJĄCY W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Niezależnie od działalności Centrum Obsługi Administracji Rządowej istnieje możliwość powołania centralnego zamawiającego w samorządzie terytorialnym. Ustawodawca przewidział trzy zasadnicze podstawy prawne, uprawniające do powołania tej instytucji na tym poziomie administracyjnym.

Po pierwsze, na mocy nowelizacji ustawy Pzp z 22 czerwca 2016 r., nie uchylono art. 15a ust. 4 ustawy Pzp, na podstawie którego Prezes Rady Ministrów może wskazać centralnego zamawiającego m.in. spośród jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez organy administracji rządowej.<sup>26</sup> Zgodnie zatem ze wspomnianą delegacją ustawową, Prezes Rady Ministrów może ustanowić centralnym zama-

<sup>23</sup> M. Marra, *Innovation in E-Procurement. The Italian Experience*, November 2004, s. 18 i n.

<sup>24</sup> Por. W. Hartung, M. Bagłał, T. Michalczyk, M. Wojciechowski, J. Krysa, K. Kuźma, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, Komentarz*, Warszawa 2015, s. 143.

<sup>25</sup> Por. A. Tyniec, I. Wyżgowska, *Centralny Zamawiający...*, op. cit., s. 19.

<sup>26</sup> E. Norek, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2009, s. 78.



wiającym gminę, powiat, czy też samorząd województwa, z uwagi na bezpośredni nadzór nad tymi jednostkami<sup>27</sup>.

Przepis ten uprawnia zatem podmiot z administracji rządowej do wyznaczenia centralnego zamawiającego spośród jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi jednak na fakt, że działalność omawianych instytucji regulują zupełnie odmienne przepisy, a wspomniane podmioty mają w rzeczywistości faktycznie nierzadko sprzeczne interesy, powoływanie w ten sposób centralnego zamawiającego wydaje mi się w praktyce mało realne i efektywne.

Z kolei druga możliwość powołania podmiotu, wykonującego w samorządzie terytorialnym zadania centralnego zamawiającego, istnieje na podstawie art. 15c ustawy Pzp, który został wprowadzony w wyniku wspomnianej nowelizacji z 22 czerwca 2016 r. Zgodnie z tym przepisem, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, w szczególności zarówno wskazać albo powołać podmiot wykonujący zadania centralnego zamawiającego, określić zakres jego działania jak i oznaczyć zamawiających obowiązanych do nabywania określonych rodzajów zamówień od powołanej w ten sposób instytucji. Ustawodawca uzasadniając taki sposób powoływania centralnego zamawiającego wprost określił, że chodzi w tym przypadku o zapewnienie większej efektywności, profesjonalizacji udzielania zamówień oraz zwiększenie konkurencji. Wątpliwości może budzić ostatni ze wspomnianych celów wprowadzenia tej instytucji w samorządzie terytorialnym. Mianowicie, udzielanie zamówień z wykorzystaniem centralnego zamawiającego, wiąże się w zasadzie każdorazowo ze znacznym poziomem zagregowania zamówienia. Takie działanie w powiązaniu z ustaleniem warunków udziału w postępowaniu, na poziomie proporcjonalnym do wartości zamówienia, przy jednoczesnym braku podziału zamówienia na części, może wykluczać z postępowania znaczne grono wykonawców działających lokalnie, należących do MŚP<sup>28</sup>. O zwiększeniu konkurencji, poprzez udział centralnego zamawiającego w tym zakresie, można by prawdopodobnie mówić przyjmując założenie, że jednostki samorządu terytorialnego wielokrotnie naruszają przepisy ustawy Pzp, w szczególności dzieląc w niedopuszczalny sposób zamówienie w celu zastosowania wyłączenia z art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. Wówczas jednakże należałoby *a priori* przyjąć, że dopiero centralny zamawiający, poprzez profesjonalizację zamówienia i działanie zgodne z prawem ma zwiększyć w tym zakresie konkurencyjność wśród wykonawców, co w mojej ocenie, jest rozumowaniem całkowicie nieuprawnionym. Zgodzić należy się natomiast bezsprzecznie z tezą, jakoby udział centralnego zamawiającego w udzielaniu zamówień w samorządzie terytorialnym mógł zwiększać efektywność oraz doprowadzić do ich profesjonalizacji.

W odróżnieniu od art.15a ust. 4 ustawy Pzp, w art. 15c podmiotem uprawnionym do wskazania albo powołania centralnego zamawiającego jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Organem tym jest rada gminy, rada powiatu oraz

---

<sup>27</sup> Por. art.86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2017.1875 j.t.), art. 76 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2017.1768 t.j.), art. 78 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2016.486 t.j. ze zm.).

<sup>28</sup> W zakresie nieuzasadnionego braku podziału zamówienia na części por. wyrok KIO z dnia 8.11.2016 r., sygn. akt KIO 2018/16, Legalis nr 1546259.

sejmik województwa. Ustawodawca powinien, w mojej ocenie, określić dany organ jako organ stanowiący i kontrolny, a więc zgodnie z nazewnictwem tzw. ustaw samorządowych<sup>29</sup>. Moje wątpliwości budzi również zasadność powoływania centralnego zamawiającego przez organ kolegialny, który ma charakter *stricte* polityczny i co do zasady nie zajmuje się tematyką zamówień publicznych. Właściwszym rozwiązaniem byłoby wyznaczenie organu wykonawczego, jako podmiotu uprawnionego do powołania centralnego zamawiającego. Na przykładzie gminy można zauważyć, że to właśnie wójt, burmistrz, prezydent, a nie rada gminy, zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, a zatem wydaje się, że jest również podmiotem, który powinien posiadać kompetencje, o których mowa w art. 15c<sup>30</sup>. Bieżącymi są bowiem sprawy powtarzające się, wymagające stałego załatwiania<sup>31</sup>. Do bieżących i zarazem powtarzających się spraw można, w mojej ocenie, zaliczyć przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W tym kontekście trzeba jednak zauważyć, że organ stanowiący może również określić sposób powoływania podmiotów wykonujących zadania centralnego zamawiającego, a zatem może w rzeczywistości częściowo scedować to uprawnienie na organ wykonawczy.

Z uwagi na fakt, że ustawodawca zdecydował się powierzyć organom kolegialnym kompetencje do wskazywania, czy też powoływania podmiotu wykonującego zadania centralnego zamawiającego, takie działanie następuje w formie uchwały, która nie powinna mieć oczywiście statusu aktu prawa miejscowego. Również w tej formie prawnej należy określić zakres działania omawianego podmiotu. Kolejną istotną kwestią jest również wyznaczenie zamawiających obowiązanych do nabywania, określonych w przedmiotowej uchwale, zamówień od centralnego zamawiającego. Wydaje się, że w tym przypadku zastosowanie znajdzie art. 4 pkt 11 ustawy Pzp, na mocy którego poszczególni zamawiający mogą, bez konieczności stosowania ustawy Pzp, nabywać od centralnego zamawiającego dostawy, usługi lub roboty budowlane. Interesujące jest, że organ stanowiący może w uchwale oznaczyć również zamawiających, zobowiązanych do udzielania zamówień na podstawie umowy ramowej, zawartej przez centralnego zamawiającego lub objętych dynamicznym systemem zakupów, obsługiwanych przez centralnego zamawiającego. Zatem wspomniany akt prawny może zobowiązywać poszczególnych zamawiających do stosowania wielu form agregacji zamówienia. Wydaje się, że zagregowanie np. na poziomie gminy zamówienia, poprzez obowiązek nabywania dóbr od centralnego zamawiającego, dodatkowo w ramach umowy ramowej, może utrudnić dostęp do danego rynku wielu lokalnym wykonawcom, zwłaszcza tym o najmniejszym potencjale. Takie działanie pozostaje w sprzeczności ze wspomnianą wcześniej ideą,

---

<sup>29</sup> Por. art. 15 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 16 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

<sup>30</sup> Por. wykładnię art. 31 ustawy o samorządzie gminnym dokonaną przez NSA w uchwale 13.11.2012 r. I OPS 3/12, Orzecznictwo NSA i WSA z 2013 r., Nr 2, poz. 21.

<sup>31</sup> Por. A. Skoczylas, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 388.

zawartą w Preambule do nowej dyrektywy klasycznej. Wskazane formy agregowania zamówień, zwłaszcza na poziomie poszczególnych samorządów, powinny być zatem stosowane z dużą ostrożnością. O ile bowiem centralizacja zakupów dokonywana poprzez COAR jest uzasadniona, to już na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego można mieć zasadnicze wątpliwości, czy nadmierna centralizacja zakupów nie utrudni dostępu do rynku wielu mniejszym, lokalnym wykonawcom.

Na marginesie należy również zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych słusznie rozróżnia się dokonywane na podstawie art. 10–10d usg współdziałanie gminy i jej jednostek organizacyjnych, od ustanowienia centralnego zamawiającego zgodnie z art. 15c ustawy Pzp. W jednym z wyroków wskazano, że wojewoda zasadnie stwierdził, rozstrzygnięciem nadzorczym, nieważność uchwały rady miejskiej, która jednostce organizacyjnej gminy powierzyła przygotowywanie postępowań na zakup usług, dostaw i robót budowlanych. Zdaniem WSA w Gliwicach rada gminy, jako organ stanowiący i kontrolny, nie posiada upoważnienia do przekazywania, w trybie i na zasadach określonych w przepisach art. 10–10d usg, podległej gminie jednostce, zadań z zakresu dokonywania zamówień publicznych. Żeby ta jednostka mogła wykonywać na rzecz gminy czynności z zakresu prawa zamówień publicznych, organ stanowiący powinien przede wszystkim powołać się na przepisy ustawy Pzp, jako *lex specialis* w stosunku do ustawy o samorządzie gminnym. W przypadku ustanowienia wspomnianej jednostki centralnym zamawiającym samorządowym, uchwała rady powinna być podjęta na podstawie art. 15c ust. 1 ustawy Pzp oraz musi zawierać wszelkie wymogi określone dla tego artykułu ustawy<sup>32</sup>. To orzeczenie pokazuje, jak istotne są szczegółowe postanowienia uchwał, podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza w kontekście ewentualnego stwierdzania ich nieważności przez organ nadzoru.

Z kolei trzecia, ostatnia możliwość powołania omawianej instytucji w samorządzie terytorialnym została unormowana w art. 16 ust. 4 ustawy Pzp. Nie jest to jednak centralny zamawiający w ścisłym znaczeniu, o czym świadczy chociażby fakt, że ustawodawca nie używa w tym przypadku tego sformułowania. We wskazanej podstawie prawnej umocowano organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do wyznaczenia jednostki organizacyjnej spośród podległych podmiotów, która będzie właściwa do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia na rzecz tych jednostek. W tym przypadku słusznie wskazano, że podmiotem uprawnionym do wyznaczania tego *quasi* centralnego zamawiającego jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Aktualność zachowują bowiem wątpliwości, podkreślone wcześniej w odniesieniu do art. 15 c ustawy Pzp, a dotyczące przyznania organom stanowiącym i kontrolnym uprawnienia do powoływania centralnego zamawiającego.

---

<sup>32</sup> Por. WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 8 marca 2017 r., sygn. akt I SA/GI 68/17, Legalis nr 1597789.

## 5. CENTRALNY ZAMAWIAJĄCY POSIADAJĄCY SIEDZIBĘ W INNYM PAŃSTWIE CZŁONKOWSKIM UNII EUROPEJSKIEJ

Na podstawie art. 15d ust. 1 ustawy Pzp zamawiający może korzystać z usług centralnego zamawiającego posiadającego siedzibę w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Usługi tej instytucji podlegają przepisom obowiązującym w państwie członkowskim, w którym posiada ona siedzibę.

Ustawodawca krajowy uwzględnił zatem w ramach nowelizacji z 22 czerwca 2016 r. konieczność wprowadzenia do ustawy Pzp zasady, która została transponowana wprost z nowej dyrektywy klasycznej, a która przewiduje, że państwa członkowskie nie mają prawa zakazać swoim instytucjom zamawiającym korzystania ze scentralizowanych działań zakupowych realizowanych przez centralne jednostki zakupujące, które znajdują się w innym państwie członkowskim. Wskutek powyżej wskazanej zmiany ustawy Pzp, nie wprowadzono (w odniesieniu do działań zakupowych realizowanych przez centralną jednostkę zakupującą znajdującą się w innym państwie członkowskim niż instytucja zamawiająca), ograniczenia możliwości korzystania przez zamawiających jedynie ze scentralizowanych działań zakupowych określonych w art. 2 ust. 1 pkt 14 lit. a) lub b) nowej dyrektywy klasycznej. Oznacza to, że nie unormowano ograniczenia do korzystania ze scentralizowanych działań zakupowych, które polegają na prowadzeniu działań w trybie ciągłym w jednej z następujących form: nabywania dostaw lub usług z przeznaczeniem dla instytucji zamawiających; udzielania zamówień publicznych lub zawierania umów ramowych na roboty budowlane, dostawy lub usługi z przeznaczeniem dla instytucji zamawiających. Powyższe działanie ustawodawcy należy jednak uznać za prawidłowe, jeżeli chodzi o zakres implementacji, albowiem nowa dyrektywa klasyczna wskazuje jedynie na uprawnienie, a nie obowiązek poszczególnych państw członkowskich do wprowadzenia przedmiotowego ograniczenia w ustawach krajowych. Dodatkowo, ujęto również możliwość korzystania z pomocniczych działań zakupowych, realizowanych przez centralnych zamawiających, których siedziby znajdują się w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Z treści art. 15d ustawy Pzp wynika przede wszystkim, że zamówienia transgraniczne mogą być realizowane za pośrednictwem centralnego zamawiającego, posiadającego siedzibę w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Skorzystanie z tej instytucji prawnej może zatem polegać na wyznaczeniu przez kilka podmiotów z poszczególnych państw członkowskich centralnego zamawiającego, który przeprowadzi postępowanie w jednym z trzech przypadków, o których mowa w art. 15b ust. 1 ustawy Pzp. Chodzi o wspomniane wcześniej nabywanie dostaw lub usług z przeznaczeniem dla zamawiających; udzielanie zamówień lub zawieranie umów ramowych, których przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi z przeznaczeniem dla zamawiających oraz pomocnicze działania zakupowe. Rola centralnego zamawiającego może więc polegać zarówno na nabyciu usług z przeznaczeniem dla poszczególnych zamawiających, jak również wyłącznie na doradztwie, dotyczącym przeprowadzania lub planowania postępowań o udzielenie zamówienia.

W przypadku wystąpienia w praktyce szerszego korzystania przez zamawiających z ww. możliwości prawnych, powstają wątpliwości odnośnie realnego umożliwienia dostępu do rynku zamówień dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Regulacje te dopuszczają bowiem wprost, aby w ramach jednego postępowania doszło do agregacji zamówienia na dwóch lub więcej płaszczyznach. Mianowicie, zamówienie może zostać zagregowane, poprzez skorzystanie z możliwości dokonania zamówienia transgranicznego, a po drugie, skumulowanie wartości zamówienia może nastąpić np. poprzez zawarcie w ramach zamówienia transgranicznego umowy ramowej. W przypadku udzielenia zamówienia przez centralnego zamawiającego, mającego siedzibę w innym państwie członkowskim UE, wydaje się, że częściej (niż przy wykorzystaniu np. COAR w wymiarze krajowym) rozwiązaniem będzie podział zamówienia na części, albowiem w przeciwnym razie należałoby przyjąć, że ma miejsce wspólne, niepodzielne zamówienie transgraniczne, co może być przypadkiem niezwykle rzadkim.

Nie wydaje się jednak wysoce prawdopodobne, aby centralne zamówienia transgraniczne stały się szeroko stosowanym narzędziem prawnym, nawet pomimo zasadniczego uregulowania tej kwestii w nowej dyrektywie klasycznej oraz ustawie Pzp<sup>33</sup>. Większe znaczenie zdaje się mieć bowiem obecnie kwestia odmiennych porządków prawnych oraz odrębnej praktyki, przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich UE. Występowanie tych różnic nie skłania zamawiających do podejmowania szerokiej współpracy w tym zakresie. Wydaje się jednak, że zamówienia transgraniczne mogą być w przyszłości częściej stosowane, poprzez ich wspólne udzielanie przez zamawiających z poszczególnych państw członkowskich, jednakże bez wykorzystania instytucji centralnego zamawiającego. Do takiego wniosku prowadzić może fakt, że wspólne udzielanie zamówień transgranicznych następuje, w mojej ocenie, przeważnie poprzez uzgodnienia pomiędzy zainteresowanymi danym zagadnieniem stronami, a zatem bezpośrednio pomiędzy poszczególnymi zamawiającymi.

## 6. CENTRALNY ZAMAWIAJĄCY RESORTOWY

Oprócz powyżej wspomnianych możliwości realizowania zamówień scentralizowanych, ustawa Pzp przewiduje również podstawę do udzielania zamówień za pośrednictwem tzw. centralnych zamawiających resortowych. W art. 16 ust. 3 ustawy Pzp określono bowiem podstawy prawne do wyznaczenia jednostki organizacyjnej, która będzie właściwa do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia na rzecz tych jednostek przez ministra kierującego działem administracji rządowej. Zauważa się, że „w art. 16 ust. 3 wskazano formę zarządzenia, w której następuje wyznaczenie pełnomocnika przez ministra kierującego działem administracji rzą-

---

<sup>33</sup> W zakresie trudności związanych z udzielaniem zamówień transgranicznych por. opracowanie przygotowane na zlecenie Komisji Europejskiej pn. *Feasibility study concerning the actual implementation of a joint cross-border procurement procedure by public buyers from different Member States*, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/22102/>. Nadto, Z. Raczkiwicz, *Zamówienia ponadgraniczne*, Przetargi Publiczne, Czerwiec 2017, s. 47.

dowej. W pozostałych przypadkach wyznaczenie może nastąpić w każdej formie, właściwej ze względu na status prawny zamawiających (np. umowa/porozumienie regulujące zasady wspólnego udzielania zamówienia), z zachowaniem formy pisemnej, co wynika z zasady pisemności postępowania i odpowiednich przepisów kodeksu cywilnego, m.in. odnośnie do pełnomocnictwa<sup>34</sup>.

Przykładem aktu prawnego, umożliwiającego wyznaczanie przez ministra kierującego działem administracji rządowej spośród podległych mu jednostek organizacyjnych lub przez niego nadzorowanych, zamawiającego, który będzie właściwy do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia na rzecz tych jednostek, jest Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 września 2014 r. w sprawie wskazania zamawiającego do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na rzecz sądów powszechnych<sup>35</sup>. Na podstawie tego dokumentu podmiotem, który będzie przeprowadzał i realizował zamówienia dla sądownictwa, jest Sąd Apelacyjny w Krakowie.

Z kolei, zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 11 stycznia 2012 r. została powołana instytucja działająca pod nazwą Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej, która podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego. Wspomniana jednostka sektora finansów publicznych ma za zadanie przede wszystkim prowadzenie centralnych zamówień publicznych dla jednostek sądownictwa powszechnego<sup>36</sup>. Jest to zatem zupełnie inny podmiot, niż centralny zamawiający działający na podstawie art. 15a ustawy Pzp. Nie jest to również centralny zamawiający resortowy, którym jest Sąd Apelacyjny w Krakowie. Centrum Zakupów dla Sądownictwa pełni w szczególności rolę podmiotu reprezentującego Sąd Apelacyjny w Krakowie, który z kolei działa w imieniu sądów powszechnych na terenie Rzeczypospolitej, jako centralny zamawiający resortowy. Nie jest to jednak odpowiednik centralnej jednostki zakupującej w rozumieniu nowej dyrektywy klasycznej. Możliwość udzielania zamówień z wykorzystaniem instytucji centralnego zamawiającego resortowego jest szczególnym przypadkiem wspólnego udzielania zamówień przez zamawiających, w tym wypadku z wykorzystaniem podmiotu, który reprezentuje pozostałe instytucje.

Zamówienia z udziałem ww. centralnego zamawiającego mogą, jak pokazuje praktyka, z uwagi na znaczny stopień zagregowania zamówienia, utrudniać dostęp do rynku dla MŚP. Jako przykład takich postępowań można wskazać chociażby zamówienia udzielane przez Sąd Apelacyjny w Krakowie, w imieniu którego działało Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej. Chodzi w szczególności o postępowania, w których nie umożliwiono wykonawcom składania ofert częściowych. Przykładowo, w zamówieniu ogłoszonym na dostawę materiałów biurowych dla sądów powszechnych, w imieniu których działał centralny zamawiający sektorowy, wadium ustalono na poziomie 400 000,00 zł a warunek posiadania zdolności kredytowej lub środków finansowych określono

<sup>34</sup> Por. M. Stachowiak, *Komentarz...*, op. cit., s. 173.

<sup>35</sup> Dz. U. MS. Z 18.04.2014 r. poz. 153.

<sup>36</sup> Por. Rozdział 2 Statutu Centrum Zakupów dla Sądownictwa, publ. <http://www.czd-sigb.gov.pl/attachments/article/119/Zarz%C4%85dzenie%20nr%207.16.IGB%20z%20dn.%2015.07.2016r.%20informuj%C4%85ce%20o%20zmianie%20Statutu%20CZDSIGB.pdf>.

na poziomie 2 000 000,00 zł, co w mojej ocenie, było kwotą nieosiągalną dla wielu mniejszych przedsiębiorców działających w danej branży<sup>37</sup>. Żeby uniknąć tego typu niekorzystnych dla MŚP sytuacji, wystarczyło podzielić zamówienie na części, dla poszczególnych sądów apelacyjnych i jednostek im podległych<sup>38</sup>.

## 7. UWAGI KOŃCOWE

Omawiane zagadnienie uregulowane w ustawie Pzp w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 22 czerwca 2016 r. dobrze opisuje pogląd wyrażony w piśmiennictwie, zgodnie z którym „niejasna prawnie rola centralnego zamawiającego oraz brak szczegółowych unormowań w zakresie stosunków prawnych pomiędzy centralnym zamawiającym a innymi zamawiającymi nie najlepiej wróży idei obniżenia cen, która przyświecała twórcom centralnego zamawiającego w polskim prawie. Zresztą podobne założenia przyjęli autorzy odpowiednich zapisów w dyrektywach unijnych. Jak wskazują doświadczenia z dokonywania wspólnych zakupów, efekt skali zakupu rzeczywiście ma wpływ na obniżanie ceny. Jednak z drugiej strony skala zakupów utrudnia, a czasami wręcz uniemożliwia ubieganie się o udzielenie zamówienia małym i średnim przedsiębiorstwom. Takie ograniczenie konkurencji przynosi efekt odwrotny od zamierzonego”<sup>39</sup>. W pełni podzielam pogląd wyrażony w powyższej tezie. Nie trudno oprzeć się wrażeniu, że instytucja centralnego zamawiającego, w brzmieniu istniejącym w latach 2006–2016 miała za zadanie służyć w zasadzie wyłącznie zamawiającym, jako stronom postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Obecnie centralny zamawiający, jako instytucja prawna, został zdefiniowany i uszczegółowiony w ustawie Pzp, z uwagi na konieczność implementacji postanowień nowej dyrektywy klasycznej. Aprobata wymaga określenia ustawowych praw i obowiązków w zakresie powoływania centralnego zamawiającego, zarówno na poziomie samorządu terytorialnego jak i rządowym. Instytucja ta została implementowana poprawnie, przy jednocześnie szerszym, niż tego wymaga nowa dyrektywa klasyczna, uregulowaniu omawianej problematyki. Jeżeli chodzi o wpływ nowych przepisów na praktyczne stosowanie centralnego zamawiającego, to należy zauważyć, że na poziomie rządowym CUW<sup>40</sup> oraz centralni zamawiający resortowi byli już organizatorami postępowań przed nowelizacją z 22 czerwca 2016 r. W tym zatem przypadku nie należy spodziewać się radykalnych zmian w częstotliwości, czy też w zakresie stosowania tej metody agregowania zamówień.

Odmienne może być natomiast w sytuacji powołania centralnego zamawiającego dla jednostek samorządu terytorialnego. Szczegółowe unormowanie art. 15c

---

<sup>37</sup> Ogłoszenie wysłano do opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Dz.U./S S146 30/07/2016 264396-2016-PL.

<sup>38</sup> W Zakresie umożliwienia składania ofert częściowych jeżeli przedmiot zamówienia jest podzielny por. Wyrok Zespołu Arbitrów z dnia 11.04.2005 r., sygn. akt UZP/ZO/0-648/05, Legalis nr 1472188, Nadto w zakresie analizy przesłanek występowania podzielności świadczenia por. wyrok SN z dnia 14 marca 2002 r., sygn. akt IV CKN 821/00, Legalis nr 65083.

<sup>39</sup> J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych, Komentarz*, art. 15a, Warszawa 2015, Legalis.

<sup>40</sup> Działający obecnie jako COAR.

ustawy Pzp może zachęcić organy stanowiące i kontrolne poszczególnych jednostek do podejmowania uchwał w zakresie wskazania centralnego zamawiającego. Bezpośrednią przyczyną takich działań może być cel, jakim jest uzyskanie niższych kosztów i dokonanie profesjonalizacji zakupów. Obawiam się jednak, że centralizacja zamówień może w tym przypadku odbywać się wielokrotnie ze szkodą po stronie lokalnych wykonawców, należących do MŚP. Zamawianie przez centralnego zamawiającego zestandaryzowanych usług, dostaw czy też robót budowlanych łącznie np. dla wszystkich jednostek w danej gminie, może utrudnić możliwość uzyskania danego zamówienia najmniejszym wykonawcom. Proces ten powinien być zatem monitorowany przez właściwe organy administracji publicznej, w tym w szczególności przez Urząd Zamówień Publicznych.

Na zakończenie, zasadnym wydaje się, podniesienie jako postulatu *de lege ferenda* konieczności zmiany art. 15a ust. 4 ustawy Pzp, poprzez usunięcie możliwości wskazywania przez Prezesa Rady Ministrów centralnego zamawiającego spośród jednostek samorządu terytorialnego. Jak wspomniałem w niniejszym artykule, takie działanie jest obecnie dopuszczalne, nie ma natomiast jakiegokolwiek uzasadnienia dla istnienia takich kompetencji naczelnego organu administracji rządowej. Drugą zmianą, której wprowadzenie należałoby rozważyć, jest unormowanie jako wyartykułowanej zasady, obowiązku dokonywania podziału zamówienia na części (w ramach danego postępowania) w odniesieniu do poszczególnych zamawiających, na rzecz których centralny zamawiający przeprowadza postępowanie. Wydaje się bowiem, że obecny mechanizm, wynikający w szczególności z art. 36aa oraz art. 96 ust. 1 pkt 11 ustawy Pzp w odniesieniu do zamówień scentralizowanych jest zbyt słaby, aby zapewnić należytą ochronę MŚP w procesie ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego.

## BIBLIOGRAFIA

- Feasibility study concerning the actual implementation of a joint cross-border procurement procedure by public buyers from different Member States, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/22102/>.
- Hartung W., Bağlaj M., Michalczyk T., Wojciechowski M., Krysa J., Kuźma K., *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), Dominowska J., Jaroszyński K., Piątek W., Skoczylas A., Sawczyn W., Złakowski Ł., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.
- Jaworska M. (red.), Grześkowiak-Stojek D., Jarnicka J., Matusiak A., *Prawo zamówień publicznych*, Warszawa 2017, Legalis.
- Kuźma M., *Zamówienia publiczne po implementacji dyrektyw 2016*, Lex.
- Lemke M. (red.), Sołtysińska A. i in., *Wprowadzenie w zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Sektor użyteczności publicznej*, Warszawa 2000.
- Marra M., *Innovation in E-Procurement. The Italian Experience*, November 2004.
- Niedziela H., *Nowe podejście do zamówień publicznych*, Warszawa 2011.
- Norek E., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2009,
- OECD (2011), *Centralised Purchasing Systems in the European Union*, SIGMA Papers, No. 47, OECD Publishing.



- Ogłoszenie opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Dz.U./S S146 30/07/2016 264396-2016-PL.
- Pawelec J., *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, Legalis.
- Pieróg J., *Prawo zamówień publicznych, Komentarz*, Warszawa 2015, Legalis.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie, V Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 19 marca 2013 r., V Ca 3341/12, Legalis nr 1327506.
- Raczkiewicz Z., *Zamówienia ponadgraniczne, „Przetargi Publiczne”*, 2017, Nr 6.
- SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*, study opracowane przygotowane dla Komisji Europejskiej przez PwC, ICF GHK and Ecorys, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand_en.pdf).
- Stachowiak M., Jerzykowski J., Dzierżanowski W., *Komentarz do ustawy Prawo zamówień publicznych*, Warszawa 2014.
- Statut Centrum Zakupów dla Sądownictwa, <http://www.czdsigb.gov.pl/attachments/article/119/Zarz%C4%85dzenie%20nr%207.16.IGB%20z%20dn.%2015.07.2016r.%20informuj%C4%85ce%20o%20zmianie%20Statutu%20CZDSIGB.pdf>.
- Szustakiewicz P., *Zasady prawa zamówień publicznych*, Warszawa 2007,
- Tyniec A., Wyżgowska I., *Centralny Zamawiający i oferta elektroniczna, „Przetargi Publiczne”* 2017, nr 10.
- Uchwała NSA z dnia 13.11.2012 r. I OPS 3/12, Orzecznictwo NSA i WSA z 2013 r., Nr 2, poz.21.
- Uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2006 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/127>.
- Uzasadnienie do projektu ustawy Prawa zamówień publicznych z dnia 7 listopada 2003 r., Druk sejmowy nr 2218, s. 16.
- Wniosek Komisji Europejskiej KOM(2011), 896 wersja ostateczna 2011/0438 (COD) DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie zamówień publicznych, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0896\\_/com\\_com\(2011\)0896\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0896_/com_com(2011)0896_pl.pdf).
- Wyrok Zespołu Arbitrów z dnia 11.04.2005 r., sygn. akt UZP/ZO/0-648/05, Legalis nr 1472188.
- Wyrok SN z dnia 14 marca 2002 r., sygn. akt IV CKN 821/00, Legalis nr 65083.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 marca 2017 r., sygn. akt I SA/Gl 68/17, Legalis nr 1597789.
- Wyrok KIO z dnia 8.11.2016 r., sygn. akt KIO 2018/16, Legalis nr 1546259.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt. II SA/Ke 119/13, Lex nr 1299528.
- Zalecenia Komisji z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich, L 124 PL Dz. U. UE. z 20.5.2003.
- Ziarniak I., *Elektronizacja zamówień publicznych, „Przetargi Publiczne”* 2017, nr 10.

## INSTYTUCJE WYKONUJĄCE FUNKCJE CENTRALNEGO ZAMAWIAJĄCEGO W PRAWIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

### Streszczenie

Niniejszy artykuł przedstawia instytucje wykonujące funkcje centralnego zamawiającego w polskim systemie prawa zamówień publicznych. Zawarto w nim porównanie poszczególnych zagadnień wraz z odniesieniami do regulacji unijnych, zawartych w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień

publicznych. Autor prezentuje podstawowe cele i skutki udzielania zamówień publicznych z wykorzystaniem centralnego zamawiającego, wskazując różnice w zależności od tego, czy dana instytucja została powołana w administracji rządowej, samorządzie terytorialnym czy też ma dodatkowo wymiar transgraniczny. Jako podstawowy cel powołania centralnego zamawiającego uznano zagregowanie zamówienia, które ma zapewnić osiągnięcie korzyści ekonomicznych po stronie zamawiających. Za główne zagrożenie z kolei uznano w tym kontekście wystąpienie możliwości utrudnienia dostępu do zamówienia dla sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

Słowa kluczowe: centralny zamawiający, agregowanie zamówień, elektronizacja zamówień publicznych, MŚP

## INSTITUTIONS FULFILLING THE FUNCTION OF A CENTRAL CONTRACTING BODY IN PUBLIC PROCUREMENT LAW

### Summary

The article presents institutions performing functions of a central contracting body in the Polish system of public procurement law. It contains a comparison of particular issues and makes reference to the respective European Union provisions laid down in Regulation 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement. The author presents fundamental aims and results of awarding procurement contracts with the use of a central contracting body and indicates differences resulting from the fact whether a given institution was appointed in central public administration, local self-government or is additionally a cross-border one. The main aim of appointing a central contracting body is to aggregate procurement, which is to ensure economic benefits for a contracting body. On the other hand, the main threat in this context consists in possible difficulties, which micro, small and medium-sized enterprises may have in obtaining access to procurement market.

Keywords: central contracting body, aggregation of procurement contracts, use of electronic communications in public procurement, SME

#### Cytuj jako:

Czerniak A., *Instytucje wykonujące funkcję centralnego zamawiającego w Prawie zamówień publicznych*, „Ius Novum” 2018 (Vol. 12) nr 1, s. 82–99. DOI: 10.26399/iusnovum.v12.1.2018.05/a.czerniak

#### Cite as:

Czerniak, A. (2018) 'Institutions fulfilling the function of a central contracting body in Public Procurement Law'. *Ius Novum* (Vol. 12) 1, 82–99. DOI: 10.26399/iusnovum.v12.1.2018.05/a.czerniak